

УДК 550

М. Д. КРАСНОЖОН, д-р геол. наук, заступник директора з наукових питань (Український державний геологорозвідувальний інститут),
Г. Г. ЛЮТИЙ, канд. геол.-мінерал. наук, провідний науковий співробітник (Український державний геологорозвідувальний інститут), ekogeol@ukr.net

ЩОДО ПРИНЦИПІВ ТА ПОЛОЖЕНЬ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО НАДРА

Проаналізовано головні напрями та принципи нової редакції Кодексу України про надра та суміжних законодавчих і нормативно-правових актів, обґрунтовано нагальну потребу запровадження нової редакції Кодексу. Показано, що ряд положень до нової редакції, запропонований Мінприроди України, є неприйнятним, бо суперечить Конституції України. Унесено конкретні пропозиції щодо вдосконалення окремих розділів Кодексу.

Ключові слова: Кодекс України про надра, надрокористування, право, власність, геологічна інформація, нова редакція, Держгеонадра, Мінприроди.

M. D. Krasnozhan, doctor of geological sciences (Ukrainian state geological research institute), G. G. Lyutyi, candidate of geological and mineralogical sciences (Ukrainian state geological research institute), ekogeol@ukr.net ABOUT THE PRINCIPLES OF NEW EDITION OF THE SUBSOIL CODE OF UKRAINE

The author analyzed the main directions and principles of the new edition of the Codex of Ukraine on Subsoil and related legislative and regulatory acts, substantiated need for the introduction of the new edition of the Codex.

The article shows that a number of provisions in the a new edition proposed by the Ministry of Environmental Protection, is unacceptable because it contradicts the Constitution of Ukraine. Specific proposals on the improvement of individual sections of the Codex.

Keywords: Codex of Ukraine on Subsoil, subsoil use, law, property, geological information, new edition, State Service of Geology and Mineral Resources of Ukraine, Ministry of Natural Resources.

Однією з обов'язкових умов успішного функціонування та сталого розвитку надрокористування є його ефективне законодавче та нормативно-правове забезпечення. Базовим законодавчим актом, який регулює основні питання вивчення та використання земних надр, є Кодекс України про надра [1] (далі Кодекс), уведений у дію постановою Верховної Ради України № 133/94-ВР від 27.07.1994 року. За час, що минув, відбулися суттєві зміни в умовах господарювання та його законодавчому забезпеченні. Отже Кодекс, незважаючи на ряд змін і доповнень в останні роки, потребує адаптації до умов сучасної ринкової економіки. Водночас нова редакція Кодексу має враховувати основоположні позиції Конституції України, згідно з якими: "Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власності здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією" (стаття 13) [2].

За період з 1994 до 2016 року практика засвідчила, що цілий ряд питань чинним Кодексом України про надра недостатньо враховано. Зокрема, не зовсім чітко сформульовано взаємини між державними органами, що регулюють надрокористування, і користувачами надр. Уточнення цих взаємовідносин у Постанові Кабінету Міністрів України № 615 від 30.05.2011 року було зроблено явно не на користь користувачів надр, особливо стосовно призупинення або припинення дії спеціального дозволу. Це певною мірою збігається з неконкретним положенням ст. 26 Кодексу – "законодавством України можуть бути передбачені й інші випадки припинення права користування надрами". Така редакція ставить перед інвесторами питання щодо надійності одержаного спеціального дозволу на користування ділянками надр тим більше, що з досвіду робіт призупинення може бути спричинене навіть із запізненням

у наданні інформації стосовно результатів розробки родовищ за попередній рік. Окрім того, не розкрито належним чином права держави й відповідальність надрокористувача в разі припинення права розроблення наданої в користування ділянки надр, не досить повно сформульовано нормативи переходу права користування ділянками надр за різних обставин.

Не передбачено в чинному законодавстві норм державного регулювання, які б забезпечили можливість ефективного впливу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади на надрокористувача щодо виконання зобов'язань стосовно відповідних обсягів інвестицій і виконання окремих етапів робіт, які цей надрокористувач задекларував, отримуючи спеціальний дозвіл на користування ділянкою надр. У результаті переважно більшість ліцензованих гірничодобувних об'єктів експлуатують на рівні від 10 до 15 % від проектної продуктивності, а потенційні інвестори натомість не мають можливостей вкладати свої кошти в перспективні об'єкти. Більше того, за такої низької продуктивності гірничодобувних підприємств стрімко погіршилося раціональне співвідношення проходження підготовчих та експлуатаційних виробок, що призвело до швидкого падіння економічної ефективності в подальшому розробленні родовищ і як наслідок – закриття великої кількості гірничодобувних об'єктів.

Не визначено перелік цільових завдань, які мають вирішувати за рахунок тієї частини податків, зокрема і ресурсних платежів, які залишаються в розпорядженні місцевих органів влади, що особливо важливо на сьогодні, урахувавши принципи розподілу державного бюджету та його децентралізацію.

Не отримало належного врегулювання питання техногенних родовищ корисних копалин, тому що в чинному Кодексі, окрім визначення терміна *техногенне родовище*, майже немає нормативів, щодо цього специфічного різновиду утворення корисних копалин. Корінне питання в цьому випадку – питання власності. Згідно із Законом України "Про відходи" продукти перероблення корисних копалин і відходи гірничодобувного виробництва є власністю відповідних підприємств.

Водночас родовище корисних копалин розглядається Кодексом України про надра як власність держави і після його вичення та геолого-економічної оцінки має бути передано до Державного фонду родовищ корисних копалин України.

Подібна невизначеність приводить до неоднозначних ситуацій з позицій контролю та забезпечення довкілля від негативного екологічного впливу.

Не досить розроблено питання податкової політики, інформаційного супроводу та охорони довкілля в процесі надкористування, особливо у випадках, коли надкористувач стає банкрутом. За сучасної системи відносин у надкористуванні банкрут залишає вирішення екологічних проблем, пов'язаних з розробленням родовищ корисних копалин, за державою або своїми послідовниками.

Нечіткість, невизначеність, процедурна незавершеність нормативних положень породжує їх довільне трактування. Унаслідок цього, незважаючи на значну роботу зі створення потрібних нормативів, законодавча база у сфері надкористування і державного регулювання відповідних відносин не сприяє широкому залученню інвестицій у геологічну галузь і гірниче виробництво. Не передбачено також у Кодексі державного моніторингу надкористування, що є головною функцією центрального державного органу виконавчої влади.

Тому під час підготовки нової редакції Кодексу в УкрДГРІ було визначено такі головні завдання:

1) створити законодавчий документ, який би повною мірою відповідав вимогам ринкових відносин в Україні;

2) забезпечити захист соціальних, економічних, екологічних та інших інтересів народу України в галузі надкористування;

3) скоординувати Кодекс із положеннями законів України, які прийнято в останні роки стосовно надр і надкористування;

4) забезпечити рівні можливості всіх юридичних осіб і громадян України, а також інших країн і захистити їхні права на користування надрами України;

5) запровадити антимонопольну політику у сфері користування надрами;

6) створити умови для беззаперечного раціонального використання надр;

7) забезпечити дотримання вимог екологічного законодавства в процесі надкористування.

У межах нової редакції Кодексу до основних повноважень органів державного управління у сфері використання та охорони надр віднесено такі:

– удосконалення гірничо-геологічного законодавства;

– здійснення державної політики у сфері використання та охорони надр;

– визначення загального порядку використання та охорони надр для їх раціонального використання й збереження, розроблення нормативних документів (стандартів, норм і правил та іншої нормативно-технічної документації) у сфері використання та охорони надр, зокрема класифікації запасів і ресурсів корисних копалин;

– координація науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, пов'язаних з користуванням надрами;

– захист прав користувачів надр та інтересів громадян України;

– створення єдиної інформаційної системи у сфері використання та охорони надр через державний моніторинг;

– забезпечення контролю за виконанням нормативів і правил під час надкористування.

До головних питань нової редакції Кодексу, які доцільно тут відзначити, належать такі:

1. Надра надаються лише в користування.

2. Користування надрами є платним, плата за надкористування здійснюється згідно з нормами Податкового кодексу України.

3. У разі отримання користувачем надр наднормативного прибутку може бути встановлено акцизний збір.

4. Перехід права власності на корисні копалини до надкористувача буде визначатися моментом вилучення корисних копалин з надр і розподілом їх згідно з угодою про розподіл продукції. З отриманням вилучених корисних копалин надкористувач на праві власності регулює свої дальші дії у сфері ринкових відносин.

5. Набування права користування ділянками надр за нормами нової редакції Кодексу має здійснюватися через отримання спеціальних дозволів, які є основою виникнення зазначеного права й визначення умов використання та охорони надр.

В окремих випадках набування права користування ділянками надр у новій редакції Кодексу для обумовленого переліку об'єктів передбачено пов'язувати з укладанням угод про розподіл продукції. Зміст і порядок укладання цих угод та їх виконання визначено Законом України "Про угоди про розподіл продукції".

6. Сформульовано антимонопольні вимоги щодо сфери надкористування. Зокрема це стосується прозорості проведення конкурсів на отримання ділянки надр у користування, необґрунтованого обмеження доступу до участі в конкурсі юридичних осіб або громадян, які бажають отримати право на користування ділянкою надр, ухилення від надання прав переможцям конкурсу, дискримінація користувачів надр у наданні доступу до об'єктів транспорту або інфраструктури тощо.

7. На основі досвіду моніторингу надкористування та аналізу визначених при цьому недоліків у проекті нової редакції Кодексу передбачено адміністративну відповідальність надкористувача, призупинення діяльності на ділянці надр або позбавлення спеціального дозволу на користування ділянкою в разі:

1) закінчення зазначеного терміну користування надрами;

2) припинення діяльності користувачів надр, яким було надано ділянки надр у користування;

3) виконання робіт із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан довкілля та призводять до забруднення навколишнього природного середовища, а також шкідливих наслідків для здоров'я населення;

4) використання надр не з цілями та поза межами, які було зазначено дозволом на користування надрами;

5) коли надкористувач без поважних причин протягом обумовленого дозволом терміну не приступив до користування надрами або не виконав прийнятих на себе зобов'язань стосовно обсягів інвестицій, термінів та обсягів робіт згідно з програмою користування надрами;

6) порушення вимог чинного законодавства щодо користування надрами, а саме:

– самовільне користування надрами;

– порушення норм, правил і вимог щодо проведення робіт з геологічного вивчення надр;

– вибіркоче вироблення ділянок з високим рудовмістом на родовищах, що призводить до наднормативних втрат запасів корисних копалин;

– наднормативні втрати та погіршення якості корисних копалин під час їх добування;

– пошкодження родовищ корисних копалин, що цілком унеможливує або суттєво обмежує їх дальшу експлуатацію;

– порушення визначеного порядку забудови площ залягання корисних копалин;

– невиконання правил охорони надр і вимог щодо безпеки людей, майна й навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами;

– знищення або пошкодження геологічних об'єктів, що становлять особливу наукову й культурну цінність, спостережних режимних свердловин та маркшейдерських і геодезичних позначок;

– незаконне знищення маркшейдерської чи геологічної документації та дублікатів проб корисних копалин, потрібних для дальшого геологічного вивчення надр та розробляння родовищ;

– невиконання вимог щодо приведення ліквідованих або законсервованих гірничих виробок і свердловин до стану, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих вироблень і свердловин на час їх консервації.

Самовільне користування надрами та забудова площ залягання корисних копалин з порушенням установленого порядку мають припинятися без відшкодування витрат.

Отже, призупинення та припинення дії спеціального дозволу в разі незначних недоробок не передбачено.

Ураховуючи, що в Україні триває процес реформування державної геологічної служби, у новій редакції Кодексу доцільно сформулювати головні завдання державної геологічної служби й визначити джерела фінансування її діяльності. До цих завдань потрібно віднести:

– визначення змін навколишнього природного середовища під впливом тектонічних, гідрогеологічних, кліматичних і космічних чинників;

– геологічні, геофізичні, геохімічні, гідрологічні та інші дослідження надр Землі;

– вивчення глибинної будови Землі, тектоніки й геодинаміки Світового океану;

– вивчення геофізичних полів з використанням методів сейсмології, гравіметрії, геомагнетизму, геотермії, геоелектрики;

– геодинамічне районування й побудова карт напруженого стану надр у межах України, а також на регіональному й локальному рівнях;

– різномасштабні регіональні роботи, зокрема складання державних геологічних, гідрогеологічних та інших карт;

– прогнозування сейсмонебезпечних зон і геодинамічних проявів під час вибору ділянок надр для будівництва гідротехнічних та інших споруд, газо- і нафтоховищ, захоронень радіоактивних і токсичних відходів виробництв;

– створення геолого-екологічного моніторингу для прогнозування й контролю за станом надр у великих гірничодобувних районах та станом природного (геологічного) середовища по всій території України;

– моделювання геологічних процесів і явищ;

– прогноз родовищ вуглеводневої сировини, металевих і неметалевих корисних копалин, радіоактивної сировини, доороцінного каменю, підземних вод, особливо питних.

У проекті Кодексу зазначено, що виконання цих завдань має входити до державних програм комплексного вивчення надр для забезпечення потреб народно-господарчого комплексу держави, зокрема і планів відтворення мінерально-

сировинної бази. До того ж передбачено роботи за відповідними програмами з пошуків та розвідки гостродефіцитних корисних копалин, а також корисних копалин, які мають стратегічне значення.

Треба сказати, що значну частину позицій нової редакції Кодексу, підготовленої в Українському державному геолого-розвідувальному інституті (УкрДГРІ), було внесено до проекту, який протягом останніх чотирьох років розробляли в Мінприроди України. Але, на нашу думку, деякі положення цього документа є неприйнятними, зокрема:

1. Спеціальний дозвіл на користування запропоновано замінити на договір. На наш погляд, договір можна укласти між рівноправними учасниками. Що стосується надрокористування, то рівноправних учасників тут бути не може, оскільки йдеться лише про надання права на користування. При цьому центральний орган виконавчої влади надає це право за умови, коли повністю враховано інтереси українського народу, який є власником надр. Посилатися на угоди про розподіл продукції теж не варто, оскільки подібні угоди стосуються видобутої корисної копалини, яка згідно з положеннями Кодексу є власністю надрокористувача.

2. Згідно зі статтею 26 (та іншими) проекту користувач надр має право відчужувати право на користування надрами іншим особам, зокрема вносити його до статутного капіталу суб'єктів господарювання, робити внесок у спільну діяльність, а також передавати в іпотеку. З цього не зовсім зрозуміло: як таку нематеріальну субстанцію, як право, можна вносити до матеріального статутного капіталу, де напевне потрібні вартісні показники, і як ці показники отримують. Окрім того, у статті 63 передбачено, що в разі, коли користувач надр виявив бажання здійснити відчуження права користування надрами, держава в особі центрального органу виконавчої влади, що провадить державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, може придбати відчужуване право на користь суб'єкта господарювання, 100 % статутного капіталу якого належить державі. А потім за відчужене право державне підприємство (ст. 64) має сплатити збір у розмірі 1,5 % від розміру мінімального збору за укладення договору на використання надр. Постає запитання, навіщо держава має платити за свої надра надрокористувачеві, який відмовляється від освоєння ділянки надр, а потім іще й платити збір?

3. У проекті не висвітлено, чи має новий користувач з передачею права на користування надрами проходити всю процедуру погоджень, яку передбачено під час укладання первинної угоди на користування надрами. Якщо ні, то як до цього поставляться інші органи виконавчої влади, які беруть участь у регулюванні надрокористування від імені держави? А якщо так, то чим запропонована система відрізняється від нинішньої, окрім можливості торгувати надрами невідомо з якою метою?

4. Ще більш незрозумілою є пропозиція передавати право на користування надрами в іпотеку. Бо хто при цьому визначає вартість іпотеки і за якими принципами? А крім того, якими є права центрального органу виконавчої влади щодо об'єктів, права на користування якими передано в іпотеку, і хто є гарантом іпотечного кредиту за умови банкрутства надрокористувача або уникнення ним відповідальності.

5. Статтею 80 проекту передбачено, що розвідані родовища корисних копалин, зокрема техногенні, або їх ділянки, запаси яких затверджено, вносять до Державного фонду родовищ корисних копалин для їх дальшої передачі в користуван-

ня в установленому порядку. Але річ у тім, що функціональну структуру Державного фонду родовищ корисних копалин не створено та й у статті не передбачено розроблення порядку внесення родовищ до зазначеного фонду та їх передачу в користування.

6. Статті стосовно єдиної газотранспортної системи та магістральних трубопроводів не вписуються в загальні завдання Кодексу України про надра. І взагалі багато положень щодо розвідки та експлуатації родовищ вуглеводнів дублюють загальні положення Кодексу. У статті 95 обґрунтовано, що дослідно-промислова розробка є окремою стадією промислової розробки родовищ нафти й газу, тоді як згідно із загальною концепцією геологічного вивчення цей різновид досліджень належить до геологічного вивчення.

7. Не зрозуміло, яке попереднє геологічне вивчення надр (ст. 110) потрібно здійснити на ділянках проектування та будівництва населених пунктів, промислових комплексів та інших об'єктів. Напевне укладачів не влаштовують наявні державні геологічна та гідрогеологічна карти м-бу 1:200 000. Тоді, очевидно, треба сформулювати: йдеться про великомасштабніші знімальні чи про пошуково-розвідувальні роботи.

8. Потребують суттєвого коригування положення, які стосуються інформаційного забезпечення надрокористування. На наш погляд, інформацію про надра потрібно чітко розподілити на два види: первинну та вторинну.

Первинна інформація (результати польових, свердловинних, гірничих вимірювань, лабораторних досліджень тощо) обов'язково, незалежно від форми власності надрокористувача, має передаватися до Державного інформаційного геологічного фонду України, як це прийнято в більшості розвинувтих добувних країн світу. Перелік первинної інформації визначає центральний орган виконавчої влади та затверджує Постановою Кабінет Міністрів України. Первинна інформація має бути загальнодоступною та безкоштовною (за винятком витрат, пов'язаних зі зберіганням, тиражуванням та інформаційним обслуговуванням).

Вторинна інформація (результати обробки та інтерпретації геолого-геофізичних матеріалів, лабораторних і технологічних досліджень тощо) є винятковою власністю надрокористувача; її продають (передають) на умовах, які визначає надрокористувач.

Зауважимо, що інформація про надра, як і самі надра, є власністю українського народу. Тож, передача (продаж) геологічної інформації зарубіжним надрокористувачам має регулюватись окремою Постановою Кабінету Міністрів України.

9. Для уникнення форс-мажорних ситуацій у процесі надрокористування або під час ліквідації об'єктів надрокористування в Кодексі варто передбачити статтю про обов'язкове державне страхування об'єктів надрокористування.

10. З-поміж правил, виконання яких мають перевіряти органи державного геологічного контролю (стаття 112), є такі, що дублюють функції Держгірпромнагляду, зокрема:

- обґрунтованість застосування методик і технологій, якість, комплексність, ефективність робіт з використання ділянок надр;

- виконання рішень з питань методичного забезпечення робіт з використання надр;

- дотримання нормативів, стандартів та інших вимог щодо використання надр;

- своєчасність і відповідність установленим вимогам уведення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин;

- облік добування нафти, газу та супутніх компонентів.

Звичайно, що вони мають бути вилучені з повноважень центрального органу виконавчої влади.

11. Для успішного вирішення проблем у сучасному надрокористуванні потрібно також внести зміни до споріднених з Кодексом законодавчих та нормативно-правових актів, про що зазначено в прикінцевих положеннях нової редакції Кодексу про надра (проект Мінприроди), які варто підтримати. Особливої уваги заслуговують зміни до Кодексу про надра та Податкового кодексу, що стосуються запровадження диференційованої рентної плати за користування надрами. Їх треба розраховувати на базі геолого-економічної оцінки об'єкта надрокористування залежно від розрахункової величини рентабельності видобутку. За незначної рентабельності (меншої за нижню граничну межу) рентну плату не перераховують. В інших випадках вона має розраховуватися за пропорційно-прогресивною шкалою залежно від розрахункової рентабельності об'єкта. Таким чином, надрокористувач, отримуючи спеціальний дозвіл, заздалегідь знає розмір рентної плати. За змін умов надрокористування чи обсягів запасів корисної копалини відповідно зазнає змін і розмір рентної плати.

Висновки

1. Об'єктивна потреба в підготовці та прийнятті нової редакції Кодексу про надра, як і нагальність тематичної дискусії назріли давно і мають бути вирішені якнайскоріше.

2. Щоб завершити нову редакцію Кодексу, потрібно здійснити такі заходи:

- Мінприроди та Держгеонадрам визначити провідну організацію з підготовки остаточної редакції цього документа.

- Провідній організації підготувати з урахуванням наявних проектів остаточний варіант нової редакції Кодексу та розмістити його на сайті Мінприроди для громадського ознайомлення та обговорення.

- Мінприроди та Держгеонадрам винести результати громадського обговорення на розгляд учасників спеціального круглого столу.

- Провідній організації узагальнити результати круглого столу та кінцеву нову редакцію Кодексу подати Мінприроди для її дальшого узгодження та затвердження у встановленому порядку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про надра//Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – 340 с.
2. Конституція України. – К., 1996. – 51 с.

REFERENCES

1. Codex of Ukraine on Subsoil//Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. – 1994. – № 36. –340 p. (In Ukrainian).
2. The Constitution of Ukraine. – Kyiv, 1996. – 51 p. (In Ukrainian).

Р у к о п і с о т р и м а н о 30.01.2017.